HOUSE OF COMMONS
CANADA

CUSTODIAL MANAGEMENT OUTSIDE CANADA'S 200-MILE LIMIT

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chair

March 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

103-04672/

CUSTODIAL MANAGEMENT OUTSIDE CANADA'S 200-MILE LIMIT

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chair

March 2003

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIR

Tom Wappel

VICE-CHAIRS

Bill Matthews
Peter Stoffer

MEMBERS

Andy Burton
John Cummins
Rodger Cuzner
R. John Efford
Reed Elley
Georges Farrah
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
Joe Peschisolido
Carmen Provenzano
Yves Rocheleau
Jean-Yves Roy
Bob Wood

CLERK OF THE COMMITTEE

Jeremy LeBlanc

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Alan Nixon

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee has studied the implications of extending Canada's Exclusive Economic Zone to include the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap and is pleased to report as follows:

TABLE OF CONTENTS

Introduction 1

The Government Response 2

2002 NAFO Annual Meeting 2

The Official View 2

Total Allowable Catches 3

Compliance of Foreign Fleets 3

Conservation Measures 4

Observer Coverage 4

The View of Other Observers 4

A Targeted Information Campaign 6

Port Closures 7

Conclusions and Recommendations 8

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 11

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 13

MINUTES OF PROCEEDINGS 15

CUSTODIAL MANAGEMENT OUTSIDE CANADA'S 200-MILE LIMIT

Introduction

In June 2002, the Standing Committee on Fisheries and Oceans tabled its report *Foreign Overfishing: Its Impacts and Solutions, Conservation on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap*. This report was the Committee's response to a trend of increasing non-compliance by members with rules of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) coupled with the conviction of many knowledgeable individuals and organizations that NAFO is either unwilling or incapable of fulfilling the role for which it was created, namely "to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fishery resources of the Convention Area."

The principal recommendation put forward by the Committee was that the Government of Canada amend the *Coastal Fisheries Protection Act* to empower it to implement custodial management on the Nose and Tail of the Grand Banks and of the Flemish Cap. By custodial management, the Committee did not intend that Canada should claim sovereignty over or exclusive rights to the resources of these regions of the ocean but that Canada should assume the role of managing and conserving the fisheries resources of the NAFO regulatory area in a way that would fully respect the rights of other nations that have historically fished these grounds.

Although the Committee's report was well received in Atlantic Canada, particularly in Newfoundland and Labrador, the province most affected by NAFO's failures, it was dismissed with little consideration by the Minister of Fisheries and Oceans. The Minister's hasty public rejection of our report undermined its message and fatally damaged any value the report might have had to the Canadian delegation at the September 2002 NAFO meeting in conveying to other NAFO members the depth of frustration with NAFO among Canada's fishing communities, and the need for NAFO to live up to its responsibilities.

After thoughtful consideration of the government's response to our report, further hearings, and analysis of the limited gains made at the September 2002 NAFO meeting, the Committee is more convinced than ever, that custodial management of the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap is the only practical alternative to NAFO, if rational management and conservation of fish stocks are not to be held hostage to short-term economic and political interests.

The Government Response

The Government of Canada tabled its response to the Committee's report in November 2002. While the government acknowledged that some of the recommendations were helpful, it characterized the Committee's central recommendations as problematic because their implementation would not lead to effective solutions to the issue of foreign overfishing. Essentially, the government took a position similar to that presented previously to the Committee. It argued that there would be little support in the international community for custodial management, that Canada would not receive the benefits of belonging to NAFO and that NAFO itself could conceivably collapse without Canadian participation or funding, leading to unregulated fishing in the NAFO regulatory area. The government argued that any attempt by Canada to unilaterally impose custodial management would be vigorously opposed by other nations, potentially leading to confrontation and impacts on the conservation of fish stocks.

2002 NAFO Annual Meeting

The 24th Annual Meeting of NAFO was held in Santiago de Compostela, Galicia, Spain from the 16th to the 22nd of September 2002. At its annual meetings, the Scientific Council reviews and assesses the status of fish stocks in the NAFO area. The Council's advice and recommendations are then presented to the Fisheries Commission, which makes decisions in relation to the conservation and enforcement measures regarding fish stocks in the NAFO Regulatory Area for the following and subsequent seasons.

The Official View

According to Department of Fisheries and Oceans (DFO) officials, Canada's overall objectives going into the September meeting were to make improvements to NAFO in order to achieve: more effective conservation measures; improved strategies to protect stocks; better deterrence mechanisms; and improved compliance amongst all the fleets fishing in the NAFO regulatory area.

Although, in some respects, the results of the meeting were positive, Mr. Patrick Chamut, head of the Canadian delegation, advised the Committee not to expect radical changes in the way NAFO operates:

> ...in terms of being satisfied with incremental steps, working within NAFO our objective has been to try to improve the functioning of it. If we go in and try to make radical change that would fundamentally alter the way in which the institution operates, I think it's probably not likely to be successful. Our objective is to bring about improvements to the rules, improvements to the way in which enforcement is conducted, as well as to the response and to the reaction or the follow-up that is taken by contracting parties. We think that working in that manner is more likely to give us a more productive outcome than trying to achieve radical transformation.
>
> Patrick Chamut
> Assistant Deputy Minister
> Fisheries Management

Total Allowable Catches

One of Canada's specific objectives going into the meeting was to ensure that total allowable catches (TACs) would be based on scientific advice. This was achieved for all but one stock. Canada obtained agreement on continuing the moratoria on all stocks currently at low levels, in many cases for two years.

For yellowtail flounder, a stock that has been rebuilding, Canada got agreement to increase the TAC by 1,500 tonnes to 14,500 tonnes. As Canada receives 97.5% of the TAC of this stock, this decision benefited Canadian harvesters. A new TAC on 3L shrimp was delayed until all of the scientific advice was received. It was anticipated that this would be dealt with within the December 2002-January 2003 period. (The Scientific Council recommended, at its November 2002 meeting, that the TAC for 3L shrimp should not exceed 13,000 tonnes for 2003 and 2004.) The Canadian delegation was also optimistic that it had laid the foundation for Canada's share of 3L shrimp to remain at the level negotiated the previous year, which gave Canada about 83% of the TAC. A TAC of 7,500 tonnes was set on oceanic redfish, ensuring that previous high harvest levels would in future be regulated by a TAC.

A significant setback for Canada was that it did not achieve its goal for Greenland halibut. In 2002, the TAC for Greenland halibut was set at 44,000 tonnes, 10% above the level recommended by the Scientific Council. The scientific advice for 2003 was that the TAC should be reduced to 36,000 tonnes; however, NAFO reduced the TAC only to 42,000 tonnes. This was a concern for the Canadian delegation and particularly for fishermen in Newfoundland and Labrador.

Compliance of Foreign Fleets

At the September meeting, Canada made a presentation revealing the behaviour of foreign fleets in terms of their compliance with NAFO rules. It identified instances where contracting parties had conducted directed fisheries for species under moratoria, misreported catches, exceeded quotas and used illegal gear. The purpose was to highlight Canada's concerns and press for improved compliance within NAFO.

According to officials, NAFO accepted Canada's concerns and adopted a new compliance framework. In future, NAFO itself will assess the compliance of each party and those that are not operating consistently within the rules will be called to account and asked to explain why they have not complied and what they will do to fix the problem. Of course, such measures will not put back into the sea fish improperly or illegally harvested.

Conservation Measures

Canada also wanted NAFO to adopt new conservation measures to ensure stocks would be better conserved and given the opportunity to rebuild. Canada had two specific objectives going into the meeting: to reduce the bycatch of species under moratoria and to achieve a regulated regime for 3O redfish, which did not have a TAC and was therefore not subject to restrictions. Both of these objectives were achieved.

NAFO also adopted a new definition of what constitutes a directed fishery. This should improve the ability to enforce against vessels targeting moratoria species. Improvements were also made to the calculation of bycatch, which should make the identification of parties directing for species under moratoria, and taking corrective measures against them more effective. Canada also got agreement to seek scientific advice on 3O redfish and to consider the adoption of a TAC for 2004.

Observer Coverage

Canada sees the maintenance of the observer program as an essential component of its ability to ensure compliance and enforcement. However, the majority of NAFO contracting parties do not fully support the 100% observer scheme because of the cost, which many of them would prefer to avoid. Although there was agreement to continue 100% observer coverage through the 2003 fishing season, there is no guarantee that it will be continued beyond this timeframe. Canada also agreed to the establishment of a technical working group that will examine whether there are alternatives that will permit an improved ability to detect violations and to ensure that activities are monitored. Such alternatives could include a combination of observers and satellite monitoring and tracking with real time transmission of data.

The View of Other Observers

Notwithstanding the efforts of the Canadian delegation and its head, other observers at the September NAFO meeting in Spain were less positive about the meeting and its outcome for Canada. In their view, a fundamental weakness of NAFO remains that the parties are more interested in divvying up the spoils than conserving the resource. Although NAFO members were apparently embarrassed by Canada's presentation on the lack of compliance by member fleets, their response, or rather lack of it, belies any genuine commitment to conservation:

> As I said, Pat Chamut put the facts on the table with a slide presentation. He gave evidence of misreporting of catches; directing on moratorium species; use of illegal troll liners, which was shown right on the slide; exceeding quotas; and failing to submit observer reports. All of those infractions were outlined graphically at the meeting, but there was very little discussion about them.
>
> The Honourable Gerry Reid
> Former Minister of Fisheries and Aquaculture
> Government of Newfoundland and Labrador

Another observer characterized the gains Canada made at the September NAFO meeting as essentially marginal and overdue:

> A lot of things that were cited as sort of Canadian gains or accomplishments at the meeting were in fact just our hanging onto the share we'd always had. There were no great breakthroughs or successes in getting scientific advice followed on stocks. Whenever there's any amount of fish at stake, boy, I tell you, conservation takes a second place to appetite.
>
> Earle McCurdy
> President
> Fish, Food and Allied Workers Union

> There were things on compliance that should have been done a long time ago on NAFO. NAFO moved at a glacial speed on some of these technical measures on how bycatch was recorded and so on. They were positive steps, by and of themselves, but when you saw that in the context, first of all, the decision on the turbot quota, which was really unconscionable in relation to scientific advice, and secondly, in the context of the tremendous number of violations that Canada had documented, then that has put those decisions and those improvements in the context that they were not going to solve anything.
>
> Earle McCurdy
> President
> Fish, Food and Allied Workers Union

Witnesses told the Committee that, in order to keep 100% observer coverage, Canada had to trade agreement to a TAC of 42,000 tonnes for Greenland halibut for 2003. This figure is not only well above the scientific advice of 36,000 tonnes but in fact represents an increase of 2,000 tonnes in the difference between the TAC and the scientific advice from the previous year.

In the view of the Committee, this trade-off is unacceptable. Greenland halibut is one of the few remaining reasonably healthy fish stocks within the NAFO regulatory area. Overfishing is what brought other groundfish stocks to their present status under moratoria. In our view, setting a TAC above the level advised by the Scientific Council, without a compelling argument that the scientific advice is unsound, is untenable. Of course, this view applies to all countries, Canada included.

At the same time, even though it may be flawed, the observer program is the best tool we have for detecting and deterring infractions by fishing vessels in the NAFO regulatory area. Even with the concession made on Greenland halibut, Canada may have gained only a one-year extension of full observer coverage. The Committee does not believe that the kind of technological substitutes suggested represent either a practical or effective alternative to on-ship observers. To be more precise, it is the view of the Committee that, rather than weakening the observer program, it needs to be strengthened by having fully independent, professional observers on board vessels from all parties.

Despite the assertion that Canada's status as a coastal state gives it weight at the table, the fact remains that Canada is only one of 18 contracting parties, which may be outvoted by a faction of other members acting together for reasons outside of fisheries management:

> The EU is the largest member, and then you have countries like Lithuania, Latvia, and Estonia. They sit around the table, and whatever the commissioner from the EU says, as soon as he's finished speaking up goes the hand of one of those four countries' representatives supporting him 100%.
>
> The Honourable Gerry Reid
> Former Minister of Fisheries and Aquaculture
> Government of Newfoundland and Labrador

A Targeted Information Campaign

Recommendation 4 of the Committee's previous report on this issue was one of the few recommendations in the report supported by the government. In this recommendation we advocated a targeted public information campaign to raise public awareness of violations of NAFO conservation measures by member states. However, in rejecting our most important recommendation, namely the implementation of custodial management over the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap, the government cited the certain hostility that Canada would face over what would be seen as an attempt to extend unilateral jurisdiction over these areas of the ocean. Yet it is clear to us that Canada's message is not getting through and that NAFO itself is a major part of the problem.

Mr. Reid, for example, described the reaction of Mr. [Struan] Stevenson, President of the European Parliament's Fisheries Committee, to Canada's presentation at the September meeting. Having been told previously by Mr. Spencer, head of the European delegation to the meeting in Spain, that the EU was not breaking any of the rules outside the 200-mile limit,[1] he told Mr. Reid that he felt betrayed for the most part and that he had been lied to. Mr. Stevenson had always been given the impression that

[1] The term "200-mile limit" refers to the outer limit of Canada's Exclusive Economic Zone.

the EU was squeaky clean with respect to overfishing outside the 200-mile limit but, when he saw the Canadian presentation, he understood the frustration with the EU that he had sensed earlier in Canada and Newfoundland and Labrador.

Mr. Reid also described a meeting in the spring of 2002 with a group of German parliamentarians, in which he explained what was happening outside Canada's 200-mile limit and had put forward the proposal for custodial management. According to Mr. Reid, the Germans were sympathetic and reacted positively to the proposal on custodial management. Even Spain may not be as implacably opposed to custodial management as the government appears to believe. Mr. Reid recounted an earlier meeting with his counterpart, the fisheries minister from the northwestern region of Spain:

> I said "Look, we're not intending to drive you off the Grand Banks of Canada, and we would respect your historic share, but we're not going to permit you to overfish." He seemed to be in agreement with that....
>
> He was somewhat pleased to hear that we certainly didn't have this hate over here for the Spanish people, an idea that seems to be prevalent in some areas of Spain. But he was also pleased to hear that we weren't, even under custodial management, willing to throw the Spanish and Portuguese off the Grand Banks.
>
> The Honourable Gerry Reid
> Former Minister of Fisheries and Aquaculture
> Government of Newfoundland and Labrador

Port Closures

In March 2002, in response to continued violations of NAFO conservation measures by Faroese vessels, Canada closed its ports to fishing vessels from the Faroe Islands that had been fishing shrimp beyond Canada's 200-mile limit. The Faroese fleet had exceeded their shrimp quotas in Division 3L, misreported their catches for 2001 and 2002, failed to submit observer reports, and had not complied with the requirement to limit the number of vessels fishing in the area to one at any one time. Shortly after, in April 2002, Canada closed its ports to Estonian fishing vessels for similar violations.

In September 2002, the Minister of Fisheries and Oceans announced a new approach whereby Canada would close its ports to individual foreign fishing vessels believed to have committed serious violations of NAFO conservation and enforcement measures.

In the view of the Committee, these actions, while necessary, fall far short of an ideal solution. They are only potentially effective against fleets that use Canadian ports for landing and transhipping their catches. The closures hurt the economies particularly of the Newfoundland ports of Bay Roberts and Harbour Grace and place an unfair burden on local businesses and workers.

In the case of Estonia at least, the closure appears to have had a positive outcome. Estonian officials have acknowledged that their vessels broke NAFO rules and Estonia has taken measures to address Canadian concerns. As a result, Canada reopened its ports to the Estonian fishing fleet in December 2002. The Faroese, however, appear to be less willing to mend their ways. Although they have provided assurances that they will take better control of their fleet, they have so far not proved willing to comply with NAFO quotas or rules.

Conclusion and Recommendations

Many fish stocks around the world are in serious difficulty. The United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) reports that 47 to 50% of stocks are fully exploited, 15 to 18% are overexploited and 9 to 10% are depleted or recovering from depletion. Only 25 to 27% of stocks are moderately fished or underexploited.[2]

If this state of affairs were limited only to the developing world, it would at least be more understandable, but it is not. Fisheries scientists have warned that cod stocks in European waters, once a mainstay of fishing fleets from all over Europe, are so severely depleted that the species is facing near extinction. Other species such as haddock and hake are also at risk. Despite the imminent threat, several European countries, notably Spain and Portugal, have raised objections to measures proposed recently by the European Fisheries Commission to reduce quotas and the size of fishing fleets.

One the one hand, if the Europeans have difficulty in acting responsibly to save fish stocks on their own doorstep, why should we believe that they would do so on Canada's? On the other hand, the urgency of the situation in European waters may create an opportunity to develop new alliances with partners who are willing to look at alternatives to the status quo. It is not just the survival of species and fish stocks that is at stake, it is the integrity of the food supply and the viability of our fishing fleets and communities.

We have seen nothing either in the government response to our previous report or from the latest NAFO annual meeting that changes our minds. The arguments that the government makes in its response to our earlier report are essentially the same as those put forward during our hearings. The fact that NAFO has updated some of its methods or rules is encouraging but not sufficient. NAFO has been ineffective in ensuring compliance in the past. Until members put conservation before self-interest, that is unlikely to change.

---

[2] The United Nations Food and Agriculture Organization, *The state of world fisheries and aquaculture 2000, Part 1 World review of fisheries and aquaculture*, http://www.fao.org/DOCREP/003/X8002E/x8002e04.htm#TopOfPage.

For Canada to withdraw from NAFO without an alternative regime is not an option. What is needed is a regime where the rules are binding and enforced. If NAFO cannot do the job, Canada should be prepared to step in to ensure compliance with conservation measures. We have recommended that this be done through the implementation of custodial management.

Canada's contribution to NAFO is currently over a half million dollars (2001 contribution), accounting for about 43% of the total cost of NAFO. This is by far the largest share paid by any of the contracting parties. While it is true that Canada receives the largest share of quota for stocks under NAFO management, it should be kept in mind that the greatest part of Canada's allocation is fished within its 200-mile limit. (The United States, which makes the next largest contribution to NAFO, over $200,000 in 2001, receives a miniscule share of NAFO quotas.) The Committee suggests that Canada's contribution to NAFO could be better spent on custodial management. It would not be enough, but it would be a good start.

In making these recommendations, we emphasize that it is not our intention that other countries would be excluded from fishing, only that they would no longer be allowed to flout conservation measures. The regime put in place must ensure that management decisions are in line with scientific advice in order to conserve stronger stocks and allow the rebuilding of weak stocks without being hostage to short-term interests. The regime we envisage will bring greater certainty and stability to management of these resources for the benefit of all of the nations that have traditionally fished these waters.

In short, preservation of fish stocks for the benefit of not only today's but of tomorrow's generations is essential. We believe this can be done by Canada managing these stocks, using preservation as the number one priority, but, all the while, respecting the rights of other nations that have fished these grounds throughout history.

Accordingly, we reiterate the recommendations from our earlier report:

Recommendation 1

That the Government of Canada amend the *Coastal Fisheries Protection Act* to empower it to implement custodial management of fisheries resources on the Nose and Tail of the Grand Banks of Newfoundland and on the Flemish Cap.

Recommendation 2

That the Government of Canada inform NAFO and its contracting parties that Canada will proceed with the implementation of custodial management on the Nose and Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap, and will withdraw from NAFO no later than December 31, 2004, in accordance with Article XXIV of the NAFO Convention.

Recommendation 3

That the Government of Canada conduct a targeted public information campaign in NAFO countries to increase awareness of violations of NAFO conservation measures by vessels under the flag of member states and to canvass for public support to end the abusive exploitation of the fisheries resources of the Northwest Atlantic.

Recommendation 4

That Canada make clear that it is prepared to use the provisions of Bill C-29 against NAFO members who have not ratified the United Nations Fisheries Agreement (UNFA) and that, in the case of NAFO members who have ratified UNFA, Canada is prepared to use the provisions of UNFA to ensure compliance with conservation measures. Canada should confirm its intentions by prescribing offending countries in the Coastal Fisheries Protection Regulations.

Recommendation 5

That the Government of Canada pursue discussions with the NAFO Fisheries Commission to establish a process whereby observer reports would be more transparent and would be submitted in a timely fashion.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Fisheries and Oceans	21/11/2002	4
Nadia Bouffard, Director, Atlantic Affairs Division		
Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister		
Fish, Food and Allied Workers Union	10/12/2002	8
Earle McCurdy, President		
Government of Newfoundland and Labrador		
Hon. Gerry Reid, Minister of Fisheries and Aquaculture		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 4, 8, 11 and 20*) is tabled.

Respectfully submitted,

Tom Wappel, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, February 27, 2003
(*Meeting No. 20*)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 11:19 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Tom Wappel, presiding.

Members of the Committee present: John Cummins, Georges Farrah, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Carmen Provenzano, Jean-Yves Roy, Peter Stoffer, Tom Wappel, Bob Wood.

In attendance: *From the Library of Parliament*: François Côté and Alan Nixon, research officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study of the implications of extending Canada's exclusive Economic Zone to include the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap *(See Minutes of Proceedings, Thursday, November 7, 2002, Meeting No. 2)*.

The Committee proceeded to the consideration of a draft report.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Clerk of the Committee make the necessary arrangements for a press conference to be held after the tabling of the report at a time to be determined by the Chair.

It was agreed, — That the report be translated into the languages of the member countries of NAFO.

At 11:53 a.m., the sitting was suspended.

At 11:56 a.m., the sitting resumed.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study of aquaculture in Canada *(See Minutes of Proceedings, Thursday, November 7, 2002, Meeting No. 2)*.

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:42 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jeremy LeBlanc
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

GESTION AXÉE SUR LA CONSERVATION AU-DELÀ DE LA ZONE DES 200 MILLES DU CANADA

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Mars 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

GESTION AXÉE SUR LA CONSERVATION AU-DELÀ DE LA ZONE DES 200 MILLES DU CANADA

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Mars 2003

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Tom Wappel

VICE-PRÉSIDENTS

Bill Matthews
Peter Stoffer

MEMBRES

Andy Burton
John Cummins
Rodger Cuzner
R. John Efford
Reed Elley
Georges Farrah
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
Joe Peschisolido
Carmen Provenzano
Yves Rocheleau
Jean-Yves Roy
Bob Wood

GREFFIER DU COMITÉ

Jeremy LeBlanc

DU SERVICE DE RECHERCHE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alan Nixon

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les implications de l'extension de la zone économique exclusive du Canada pour inclure le Nez et la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand et est heureux de présenter le rapport suivant :

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

Réponse du gouvernement 2

Réunion annuelle de l'OPANO de 2002 2

Le point de vue officiel 2

Total autorisé des captures 3

Conformité des flottilles étrangères 4

Mesures de conservation 4

Présence des observateurs 4

Point de vue d'autres observateurs 5

Campagne d'information ciblée 7

Fermetures portuaires 8

Conclusion et recommandations 9

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 13

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 15

PROCÈS-VERBAL 17

GESTION AXÉE SUR LA CONSERVATION AU-DELÀ DE LA ZONE DES 200 MILLES DU CANADA

Introduction

En juin 2002, le Comité permanent des pêches et des océans déposait son rapport intitulé : *La surpêche étrangère : Impacts et solutions, La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand*. Il s'agissait de la réponse du Comité à la tendance croissante au non-respect des règles de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), ajoutée à la conviction qu'ont de nombreuses personnes et organisations bien informées de l'incapacité ou du refus de l'OPANO de remplir le rôle pour lequel elle a été créée : « Par le biais de la consultation et de la collaboration, contribuer à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques de la zone de la Convention de l'OPANO.»

La principale recommandation du Comité était la suivante : « Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des pêches côtières* afin de permettre une gestion axée sur la conservation des ressources halieutiques du Nez et de la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand ». En proposant la gestion axée sur la conservation, le Comité ne prétendait pas que le Canada doive revendiquer le droit exclusif aux ressources de ces régions de l'océan ou la souveraineté sur ces ressources, mais plutôt qu'il assume la responsabilité de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques de la zone de la Convention de l'OPANO, de manière à respecter entièrement les droits des autres États qui ont toujours pêché dans ces zones.

Quoique le rapport du Comité ait été bien accueilli dans la région du Canada atlantique, surtout à Terre-Neuve-et-Labrador, la province la plus touchée par les échecs de l'OPANO, il a été rejeté sans grande considération par le ministre des Pêches et des Océans. Le refus public rapide de notre rapport par le Ministre a nui à notre message et a enlevé au rapport toute la valeur qu'il aurait pu avoir pour la délégation canadienne à la rencontre de septembre 2002 de l'OPANO, en vue de communiquer aux membres de l'OPANO l'ampleur de la frustration des collectivités de pêche du Canada, et l'obligation pour l'OPANO de s'acquitter de ses responsabilités.

Après une étude approfondie de la réponse du gouvernement à notre rapport, de nouvelles audiences et une analyse des gains limités réalisés à la réunion de l'OPANO de septembre 2002, le Comité est plus convaincu que jamais que la gestion axée sur la conservation du Nez et de la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand est la seule solution de rechange à l'OPANO, si l'on veut éviter que la gestion rationnelle et la conservation des stocks de poisson ne soient assujetties aux intérêts politiques et économiques à court terme.

Réponse du gouvernement

Le gouvernement du Canada a déposé sa réponse au rapport du Comité en novembre 2002. Bien qu'il reconnaisse l'utilité de certaines des recommandations, il a allégué que les principales recommandations du Comité posaient des problèmes parce que leur application n'entraînerait aucune solution efficace à la question de la surpêche étrangère. Essentiellement, le gouvernement a adopté une position semblable à celle qui avait été présentée antérieurement au Comité. Il a prétendu que la collectivité internationale refuserait d'appuyer la gestion axée sur la conservation, que le Canada ne bénéficierait plus des avantages de son adhésion à l'OPANO et que le retrait de la participation ou de la contribution financière canadienne pourrait même mener au démantèlement de l'OPANO, entraînant la pratique de pêches non réglementées dans la zone de la Convention de l'OPANO. Le gouvernement affirme que toute tentative d'imposer unilatéralement la gestion axée sur la conservation susciterait de fortes réactions négatives de la part des autres États, et pourrait même mener à des affrontements et à des impacts sur la conservation des stocks.

Réunion annuelle de l'OPANO de 2002

La 24^{e} réunion annuelle de l'OPANO a eu lieu à Santiago de Compostela, en Galicie (Espagne), du 16 au 22 septembre 2002. Au cours de ses réunions annuelles, le Conseil scientifique passe en revue et évalue l'état des stocks de poisson dans la zone de l'OPANO. Les avis et les recommandations du Conseil sont ensuite présentés à la Commission des pêches, qui prend les décisions relatives à la conservation et aux mesures d'exécution à propos des stocks de poisson de la zone de réglementation de l'OPANO pour la saison suivante et les saisons subséquentes.

Le point de vue officiel

Selon les représentants du ministère des Pêches et des Océans (MPO), les objectifs d'ensemble du Canada, lorsque celui-ci s'est présenté à la réunion de septembre, étaient d'apporter des améliorations à l'OPANO afin d'atteindre les buts suivants : mieux faire respecter les mesures de conservation; améliorer les stratégies de protection des stocks; appliquer des mesures dissuasives plus efficaces; assurer une meilleure conformité de toutes les flottilles qui pêchent dans la zone de réglementation de l'OPANO.

Bien qu'à certains égards les résultats de la réunion soient positifs, M. Patrick Chamut, chef de la délégation canadienne, avait indiqué au Comité qu'il ne fallait pas s'attendre à des changements radicaux dans le mode de fonctionnement de l'OPANO :

...se satisfaire de progrès graduels, au fil de notre participation à l'OPANO, notre objectif a été de tenter d'en améliorer le fonctionnement. Si nous nous présentons avec l'intention d'y apporter des changements radicaux qui modifieraient fondamentalement le mode de fonctionnement de l'Organisation, je pense que nous risquons fort de connaître l'échec. Notre objectif est d'apporter des améliorations aux règles, à la façon d'appliquer ces règles, ainsi qu'à la réponse et à la réaction ou au suivi des parties contractantes. Nous croyons que cette façon de procéder a plus de chances de donner des résultats productifs que toute tentative de provoquer une transformation radicale.

Patrick Chamut
Sous-ministre adjoint
Gestion des pêches

Total autorisé des captures

Un des objectifs particuliers du Canada en participant à la réunion était de s'assurer que le total autorisé des captures serait fondé sur des conseils scientifiques, ce qui a été fait pour tous les stocks sauf un. Le Canada a obtenu l'acceptation du maintien du moratoire pour tous les stocks actuellement faibles, dans bien des cas même pour deux ans.

Pour ce qui est de la limande à queue jaune, un stock en rétablissement, le Canada a obtenu l'accord d'augmenter le TAC de 1 500 tonnes, pour le porter à 14 500 tonnes. Puisque le Canada reçoit 97,5 % du TAC de ce stock, cette décision a profité aux pêcheurs canadiens. L'adoption du nouveau TAC de la crevette de 3L a été retardée jusqu'à réception de toutes les recommandations des scientifiques. On s'attendait à ce que le TAC soit établi au cours de la période de décembre 2002 à janvier 2003. (Le Conseil scientifique avait recommandé, à sa réunion de novembre 2002, que le TAC de la crevette de 3L ne dépasse pas 13 000 tonnes pour 2003 et 2004.) La délégation canadienne était aussi confiante d'avoir jeté les bases du maintien de la part canadienne de la crevette de 3L au niveau négocié l'année précédente, accordant au Canada environ 83 % du TAC. Un TAC de 7 500 tonnes a été fixé pour le sébaste, ce qui a permis de s'assurer que les niveaux élevés des prises des années précédentes seraient réglementés dans l'avenir au moyen d'un TAC.

Un des reculs importants du Canada est de n'avoir pas atteint son objectif pour le flétan noir. En 2002, le TAC de flétan noir a été fixé à 44 000 tonnes, soit 10 % au-dessus du niveau recommandé par le Conseil scientifique. Pour 2003, la recommandation des scientifiques était de réduire le TAC à 36 000 tonnes; cependant, l'OPANO a réduit le TAC à seulement 42 000 tonnes. Cette décision a préoccupé la délégation canadienne, et surtout les pêcheurs de Terre-Neuve-et-Labrador.

Conformité des flottilles étrangères

À la réunion de septembre, le Canada a fait une présentation révélant le comportement des flottilles étrangères relativement au respect des règles de l'OPANO. Il a exposé des situations où les parties avaient pratiqué des pêches dirigées d'espèces assujetties à un moratoire, fait de fausses déclarations des prises, dépassé les quotas et utilisé des engins illégaux. Le but de cette présentation était de mettre en évidence les préoccupations du Canada et de faire ressortir l'importance d'améliorer la conformité au sein de l'OPANO.

Selon des représentants, l'OPANO a accepté les préoccupations du Canada et a adopté un nouveau cadre de conformité. Dans l'avenir, l'OPANO elle-même évaluera la conformité de chaque partie et celles qui ne se conforment pas constamment aux règles devront en rendre compte et en expliquer les raisons, de même que les mesures qu'elles entendent prendre pour régler le problème. Bien sûr, ces mesures ne remettront pas à l'eau les poissons illégalement ou incorrectement pêchés.

Mesures de conservation

Le Canada voulait aussi que l'OPANO adopte de nouvelles mesures de conservation afin de s'assurer que les stocks seraient mieux préservés et auraient la possibilité de se rétablir. Le Canada avait deux objectifs précis en se présentant à la réunion : réduire les prises accidentelles des espèces visées par un moratoire et obtenir un régime de réglementation pour le sébaste de 3O qui n'était pas régi par un TAC et qui ne faisait donc l'objet d'aucune restriction. Ces deux objectifs ont été atteints.

L'OPANO a aussi adopté une nouvelle définition de ce qui constitue une pêche dirigée. Cette mesure permet d'améliorer la capacité d'appliquer les règlements dans le cas des navires qui ciblent des espèces assujetties à un moratoire. De plus, des améliorations apportées au calcul des prises accidentelles devraient permettre de déceler plus facilement les parties qui pratiquent des pêches dirigées d'espèces visées par un moratoire, et de prendre à leur égard des mesures correctives plus efficaces. Le Canada a aussi obtenu qu'on demande des recommandations scientifiques concernant le sébaste de 3O et qu'on envisage l'adoption d'un TAC pour 2004.

Présence des observateurs

Le Canada considère le maintien du programme des observateurs comme un élément essentiel de sa capacité d'assurer la conformité et l'application des règlements. Cependant, la plupart des parties à l'OPANO ne sont pas entièrement en faveur d'une présence totale des observateurs à cause du coût qu'elle suppose et que bon nombre d'entre elles préféreraient éviter. Bien qu'il y ait eu accord pour le maintien de la présence totale des observateurs pour la saison de pêche de 2003, rien ne garantit qu'elle sera

maintenue après cette période. Le Canada a aussi accepté la création d'un groupe de travail technique qui examinera les solutions susceptibles d'améliorer la capacité de déceler les infractions et de garantir la surveillance des activités. Ces solutions de rechange pourraient inclure une combinaison d'observateurs ainsi que de surveillance et de suivi par satellite, avec transmission des données en temps réel.

Point de vue d'autres observateurs

Nonobstant les efforts de la délégation canadienne et de son chef, les autres observateurs à la réunion de septembre de l'OPANO en Espagne étaient moins positifs à propos de la conclusion de la réunion et de ses résultats pour le Canada. À leur avis, la faiblesse fondamentale de l'OPANO demeure que les parties sont plus intéressées à se partager les ressources qu'à les conserver. Bien que les membres de l'OPANO aient apparemment été embarrassés par la présentation du Canada sur le non-respect affiché par les flottilles des États membres, leur réponse, ou plutôt l'absence de réponse, dément toute espèce d'engagement véritable envers la conservation :

> Comme je l'ai mentionné, Pat Chamut a présenté les faits au moyen d'un diaporama. Il a donné des preuves de fausses déclarations, de pêche dirigée d'espèces visées par un moratoire, de présence de ligneurs illégaux, qui étaient bien évidents sur la diapositive, du dépassement des quotas, et de la non-présentation de rapports d'observateurs. Toutes ces infractions ont été présentées visuellement à la réunion, mais elles ont suscité très peu de discussion.
>
> L'honorable Gerry Reid
> Ex-ministre des Pêches et de l'Aquaculture
> Gouvernement de Terrre-Neuve-et-Labrador

Un autre observateur a qualifié les gains réalisés par le Canada à la réunion de septembre de l'OPANO d'essentiellement marginaux et longuement attendus :

> Un bon nombre des éléments qui ont été cités comme des gains ou des réalisations du Canada à la réunion étaient simplement le maintien de la part que nous avions toujours eue. Il n'y a pas vraiment eu de percée ou de succès relativement au respect des recommandations scientifiques. Chaque fois qu'une quantité de poissons est en cause, je puis vous dire que la conservation passe après l'appétit!
>
> Earle McCurdy
> Président
> Fish, Food and Allied Workers Union

> Certaines mesures relatives à la conformité auraient dû être prises il y a longtemps à l'OPANO. Celle-ci a travaillé avec une lenteur glaciaire à mettre en œuvre certaines de ces mesures techniques pour la consignation des prises accidentelles, etc. Ce sont des mesures positives en elles-mêmes, mais lorsqu'on les examine en contexte, d'abord la décision à propos du quota du flétan noir qui était vraiment déraisonnable par rapport aux

recommandations scientifiques, et, ensuite, compte tenu du nombre considérable d'infractions documentées par le Canada, ces décisions et ces améliorations ne donnent pas l'impression qu'elles vont régler quoi que ce soit.

Earle McCurdy
Président
Fish, Food and Allied Workers Union

Les témoins ont informé le Comité que, pour conserver la présence totale des observateurs, le Canada a dû accepter un TAC de 42 000 tonnes de flétan noir pour 2003. Non seulement ce total est-il bien supérieur aux recommandations des scientifiques de 36 000 tonnes, mais il représente également une hausse de 2 000 tonnes par rapport à la différence entre le TAC et les conseils des scientifiques de l'année précédente.

Aux yeux du Comité, cet échange est inacceptable. Le flétan noir est l'un des rares stocks de poisson raisonnablement sains de la zone de réglementation de l'OPANO. C'est la surpêche qui a donné lieu à l'imposition de moratoires pour les autres stocks. À notre avis, l'établissement d'un TAC supérieur au niveau recommandé par le Conseil scientifique sans argument probant est mauvais et indéfendable. Bien sûr, ce jugement s'applique à tous les pays, Canada compris.

Par ailleurs, malgré ses lacunes, le programme des observateurs est le meilleur outil dont nous disposons pour déceler et prévenir les infractions des bateaux de pêche dans la zone de réglementation de l'OPANO. Même avec sa concession à propos du flétan noir, le Canada n'a probablement gagné que le prolongement d'un an de la présence complète des observateurs. Le Comité ne croit pas que le genre de substitut technologique proposé représente une solution de rechange pratique ou efficace à la présence des observateurs à bord des navires. Pour être plus précis, le Comité est d'avis que, plutôt que d'affaiblir le programme des observateurs, il faudrait le renforcer en plaçant à bord des bateaux de toutes les parties des observateurs professionnels et entièrement indépendants.

Malgré l'affirmation selon laquelle le statut du Canada en tant qu'État côtier lui donne un certain poids à la table, il reste que le Canada n'est que l'une des 18 parties contractantes et qu'il peut être mis en minorité par une faction d'autres membres agissant de concert pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la gestion des pêches :

L'UE est le membre le plus important, ensuite viennent des pays comme la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. Ils s'assoient autour de la table, et quoique dise le commissaire de l'UE, dès qu'il a terminé, l'un des représentants de ces quatre pays lève la main pour lui donner son appui inconditionnel.

L'honorable Gerry Reid
Ex-ministre des Pêches et de l'Aquaculture
Gouvernement de Terrre-Neuve-et-Labrador

Campagne d'information ciblée

La recommandation 4 du rapport précédent du Comité sur cette question était l'une des rares recommandations appuyées par le gouvernement. Nous y préconisions une campagne d'information visant à sensibiliser davantage le public aux infractions des États membres aux mesures de conservation de l'OPANO. Cependant, en rejetant notre recommandation la plus importante, notamment la mise en œuvre de la gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand, le gouvernement a mentionné l'hostilité à laquelle le Canada aurait à faire face à l'égard de ce qui serait considéré comme une tentative unilatérale d'étendre sa compétence sur ces zones de l'océan. Pourtant, il nous paraît évident que le Canada ne réussit pas à communiquer son message et que l'OPANO elle-même est une partie importante du problème.

M. Reid, par exemple, a décrit la réaction de M. [Struan] Stevenson, président du Comité des pêches du Parlement européen, à la présentation du Canada à la réunion de septembre. Ayant été assuré au préalable par M. Spencer, chef de la délégation européenne à la réunion en Espagne, que l'UE n'enfreignait aucune règle en dehors de la limite des 200 milles[1], il a affirmé à M. Reid qu'il se sentait surtout trahi et qu'on lui avait menti. M. Stevenson a toujours eu l'impression que l'UE respectait à la lettre les mesures visant à éviter la surpêche en dehors de la limite des 200 milles, mais lorsqu'il a vu la présentation canadienne, il a compris la frustration à l'égard de l'UE qu'il avait sentie au Canada et à Terre-Neuve-et-Labrador.

M. Reid a aussi décrit une réunion tenue au printemps 2002 avec un groupe de parlementaires allemands auxquels il avait expliqué ce qui se passait en dehors de la limite des 200 milles du Canada et à qui il avait présenté la proposition de gestion axée sur la conservation. Selon M. Reid, les Allemands se sont montrés favorables et ont réagi positivement à la proposition. Même l'Espagne n'est peut-être pas aussi catégoriquement opposée à la gestion axée sur la conservation que le gouvernement semble le croire. M. Reid a raconté une rencontre antérieure avec son homologue, le ministre des Pêches de la région nord-ouest de l'Espagne :

> J'ai dit : « Écoutez, nous n'avons pas l'intention de vous expulser des Grands Bancs du Canada et nous respectons votre participation historique à la pêche, mais nous n'allons pas vous permettre de faire de la surpêche. » Il a semblé d'accord avec mon point de vue…

---

[1] La « limite des 200 milles » désigne la limite extérieure de la zone économique exclusive du Canada.

Il a été assez satisfait d'entendre que nous n'entretenions pas de haine à l'égard du peuple espagnol, une idée qui semble avoir cours dans certaines régions d'Espagne. Mais il était aussi heureux de constater que nous n'avions pas l'intention, même en vertu d'un régime de gestion axée sur la conservation, d'expulser les Espagnols et les Portugais des Grands bancs.

L'honorable Gerry Reid
Ex-ministre des Pêches et de l'Aquaculture
Gouvernement de Terrre-Neuve-et-Labrador

Fermetures portuaires

En mars 2002, en réponse aux infractions continues aux mesures de conservation de l'OPANO par les navires des îles Féroé, le Canada a fermé ses ports aux bateaux de pêche des îles Féroé qui avaient pêché la crevette au-delà de la limite des 200 milles du Canada. La flottille des îles Féroé avait dépassé son quota de crevettes dans la division 3L, fait de fausses déclarations de ses prises pour 2001 et 2002, omis de présenter des rapports d'observateurs et n'avait pas respecté l'exigence restreignant à un seul le nombre de bateaux pêchant dans la zone à quelque moment que ce soit. Peu après, en avril 2002, le Canada fermait ses ports aux bateaux de pêche estoniens pour des infractions semblables.

En septembre 2002, le ministre des Pêches et des Océans annonçait une nouvelle démarche selon laquelle le Canada ne fermerait ses ports qu'aux bateaux de pêche étrangers soupçonnés d'avoir commis des infractions graves aux mesures de conservation et aux règlements de l'OPANO.

Du point de vue du Comité, ces mesures, bien que nécessaires, ne représentent pas la solution idéale. Elles sont seulement efficaces contre les flottilles qui utilisent les ports canadiens pour débarquer et transborder leurs prises. Toutefois, elles nuisent à l'économie, particulièrement celle des ports de Bay Roberts et Harbour Grace à Terre-Neuve et imposent un fardeau injuste aux entreprises et aux travailleurs locaux.

Dans le cas de l'Estonie, tout au moins, la fermeture semble avoir eu des effets positifs. Les représentants estoniens ont admis que leurs bateaux avaient enfreint les règles de l'OPANO et l'Estonie a pris des mesures pour atténuer les préoccupations canadiennes. Par conséquent, le Canada a rouvert ses ports à la flottille de pêche estonienne en décembre 2002. Quant aux féringiens, ils semblent moins enclins à modifier leurs pratiques. Bien qu'ils aient donné l'assurance qu'ils allaient prendre des mesures pour mieux contrôler leurs flottilles, ils n'ont pas prouvé jusqu'ici leur volonté de se conformer aux quotas ou aux règles de l'OPANO.

Conclusion et recommandations

Bon nombre des stocks de poisson du monde entier sont en difficulté. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) déclare que de 47 à 50 % des stocks sont pleinement exploités, de 15 à 18 % sont surexploités et de 9 à 10 % sont épuisés ou en cours de reconstitution. Seulement 25 à 27 % des stocks sont sous-exploités ou modérément exploités[2].

Si cette situation se limitait uniquement aux pays en développement, la situation serait compréhensible, mais il n'en est pas ainsi. Les scientifiques des pêches ont fait des mises en garde, indiquant que les stocks de morue des eaux européennes, qui furent autrefois la pierre angulaire des flottilles de toute l'Europe, sont tellement décimés que les espèces risquent l'extinction. D'autres espèces, telles que l'aiglefin et le merlu, sont aussi en péril. Malgré la menace imminente, plusieurs pays européens, notamment l'Espagne et le Portugal, ont soulevé des objections aux mesures proposées récemment par la Commission européenne de la pêche en vue de réduire les quotas et la taille des flottilles de pêche.

D'une part, si les Européens ont de la difficulté à agir de manière responsable pour sauver les stocks de poisson qui sont à leur porte, pourquoi devrions-nous croire qu'ils le feront pour ceux qui sont aux limites du Canada? D'autre part, l'urgence de la situation dans les eaux européennes pourrait créer des possibilités d'établir de nouvelles alliances avec des partenaires qui sont prêts à envisager des solutions de rechange au statu quo. Ce n'est pas seulement la survie des espèces et des stocks de poisson qui est en jeu, c'est l'intégrité même de l'approvisionnement alimentaire et la viabilité de nos flottilles de pêche et de nos collectivités.

Nous n'avons rien vu, ni dans la réponse du gouvernement à notre rapport antérieur, ni à l'issue de la dernière réunion annuelle de l'OPANO, qui nous ferait changer d'avis. Les arguments mis de l'avant par le gouvernement dans sa réponse à notre rapport antérieur sont essentiellement les mêmes que pendant les audiences. Le fait que l'OPANO ait mis à jour certaines de ces méthodes ou de ses règles est encourageant, mais insuffisant. L'OPANO n'a pas réussi à garantir la conformité dans le passé. Tant que ses membres ne feront pas passer la conservation avant leurs intérêts, il est peu probable que cela change.

Le retrait du Canada de l'OPANO sans solution de rechange n'est pas une solution. Ce qu'il faut, c'est un régime dont les règles sont exécutoires et appliquées. Si l'OPANO ne peut faire le travail, le Canada devrait être prêt à assurer la conformité aux mesures de conservation. Nous avons recommandé de le faire par la mise en œuvre d'une gestion axée sur la conservation.

---

[2] Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2000, Première partie, Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, http://www.fao.org/DOCREP/003/X8002F/x8002f04.htm#TopOfPage.

La contribution du Canada à l'OPANO est actuellement de plus d'un demi-million de dollars (contribution de 2001), ce qui représente environ 43 % du coût total de l'OPANO. C'est de loin la plus importante part versée par les parties contractantes. Bien qu'il soit vrai que le Canada reçoive la plus grande portion du quota des stocks gérés par l'OPANO, il faut se rappeler que la plus grande partie de l'allocation du Canada est exploitée à l'intérieur de la limite des 200 milles. (Les États-Unis, qui font la deuxième plus grande contribution à l'OPANO, soit plus de 200 000 $ en 2001, reçoivent une part minuscule du quota de l'OPANO.) Le Comité est d'avis qu'il serait mieux avisé d'affecter la contribution du Canada à l'OPANO à un régime de gestion axée sur la conservation. Elle ne serait pas suffisante, mais elle constituerait néanmoins un bon point de départ.

En faisant ces recommandations, nous tenons à souligner que notre intention n'est pas de faire en sorte que les autres pays soient exclus de la pêche, mais seulement qu'on ne leur permette plus d'éluder les mesures de conservation. Le régime mis en place doit faire en sorte que les décisions de gestion soient conformes aux recommandations des scientifiques en vue de conserver des stocks sains et de permettre le rétablissement des stocks faibles, sans qu'ils soient assujettis à des intérêts à court terme. Le régime que nous envisageons apportera une plus grande certitude et une plus grande stabilité à la gestion de ces ressources au profit de tous les pays qui ont depuis longtemps pêché dans ces eaux.

En bref, la préservation des stocks de poisson au profit des générations non seulement d'aujourd'hui, mais aussi de demain, est essentielle. Nous croyons qu'il est possible d'y arriver si le Canada gère ces stocks en accordant la priorité à la préservation, tout en respectant les droits historiques des autres pays.

Ainsi, nous réitérons les recommandations de notre rapport antérieur :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des pêches côtières* afin de permettre une gestion axée sur la conservation des ressources halieutiques du Nez et de la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada informe l'OPANO et ses parties contractantes qu'il se retirera de l'Organisation et qu'il mettra en œuvre la gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue des Grand Bancs de Terre-Neuve et sur le Bonnet Flamand, au plus tard le 31 décembre 2004, conformément à l'Article XXIV de la Convention de l'OPANO.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada mène une campagne ciblée d'information visant à sensibiliser le public dans les pays membres de l'OPANO aux infractions commises aux mesures de conservation de l'OPANO par des navires battant pavillon de pays membres de l'organisme et pour mobiliser la population afin de mettre un terme à la surexploitation des ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest.

Recommandation 4

Que le Canada fasse clairement savoir qu'il est prêt à recourir aux dispositions de la loi C-29 à l'égard des membres de l'OPANO qui n'ont pas ratifié l'Accord de pêche des Nations Unies (APNU); en ce qui concerne les membres de l'OPANO qui ont ratifié l'APNU, qu'il est prêt à se prévaloir des dispositions de cet accord pour faire respecter les mesures de conservation. Le Canada devrait confirmer ses intentions en désignant les pays contrevenants dans le *Règlement sur la protection des pêches côtières*.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada mène des discussions avec la Commission des pêches de l'OPANO afin d'établir un mécanisme par lequel les rapports des observateurs seraient plus transparents et seraient soumis en temps opportun.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans	21/11/2002	4
Nadia Bouffard, directrice, Division des affaires atlantiques		
Patrick Chamut, sous-ministre adjoint		
« Fish, Food and Allied Workers Union »	10/12/2002	8
Earle McCurdy, président		
Gouvernement de Terre-Neuve et Labrador		
L'hon. Gerry Reid, ministre des pêches et de l'aquaculture		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n^{os} 4, 8, 11 et 20*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Tom Wappel, député

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 27 février 2003
(*Séance n° 20*)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 19, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Tom Wappel, président.

Membres du Comité présents : John Cummins, Georges Farrah, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Carmen Provenzano, Jean-Yves Roy, Peter Stoffer, Tom Wappel et Bob Wood.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : François Côté et Alan Nixon, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur les implications de l'extension de la zone économique exclusive du Canada pour inclure le nez et la queue du Grand Banc et le Bonnet Flamand *(voir le procès-verbal du jeudi 7 novembre 2002, séance n° 2)*.

Le Comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les changements de nature grammaticale et stylistique jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président présente ce rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires pour organiser une conférence de presse après le dépôt du rapport, à l'heure que choisira le président.

Il est convenu, — Que le rapport soit traduit dans les langues des pays membres de l'OPANO.

À 11 h 53, la séance est suspendue.

À 11 h 56, la séance reprend.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de l'aquaculture au Canada *(voir le procès-verbal du jeudi 7 novembre 2002, séance n° 2).*

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 12 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Jeremy LeBlanc